ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XL, 26 SECTIO G 1993

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Wojciech TARAS

Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego w orzecznictwie NSA i wystąpieniach RPO

Some Basic Problems of Administrative Proceedings in the Decision of the Chief Administrative Court and the Spokesman for Civil Rights

I. 1. Wystarczy rzut oka na bibliografię prac Profesora Emanuela Iserzona zamieszczoną w niniejszym tomie, aby zorientować się, że opracowanie nawiązuje świadomie i bezpośrednio do artykułu Jubilata nt. *Niektóre podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego de lege ferenda*, opublikowanego na łamach „Państwa i Prawa" w 1958 roku[1]. Profesor E. Iserzon złożył tekst artykułu w redakcji miesięcznika jeszcze przed wydaniem zarządzenia nr 16 Prezesa Rady Ministrów z 28 I 1958 r. w sprawie powołania komisji do opracowania projektów przepisów o postępowaniu administracyjnym – tj. przed rozpoczęciem prac legislacyjnych na szczeblu rządowym – której został współreferentem. Należy przyjąć, że tezy wspomnianego artykułu były wynikiem przemyśleń Profesora z okresu prac w Komisji Prawa Administracyjnego przy Zarządzie Głównym Zrzeszenia Prawników Polskich, a więc były równocześnie jego autorskim wkładem w dorobek komisji rządowej[2].

2. Artykuł zawiera kilkanaście jasno i precyzyjnie sformułowanych tez, które zostały rozwinięte i uzasadnione. Nie trzeba dodawać, że taki sposób przedstawiania myśli ułatwia w dużym stopniu ich przyswajanie i ewentualną polemikę, bowiem znaczna część wysiłku odbiorcy nie jest przeznaczona na roztrząsanie klasycznego pytania: Co autor miał na myśli? Stwierdzenie to dobrze uzasadniają opinie o Jego podręcznikach i Komentarzu oraz wspomnienia tych, którzy mieli przyjemność słuchać wykładów Profesora[3].

1 „Państwo i Prawo" 1958, nr 3, s. 383-405. W tekście liczba podana w nawiasie oznacza stronę tego artykułu.

2 Na temat prac Komisji przy ZG ZPP i komisji rządowej zob. Wstęp do pierwszego wydania E. Iserzon, J. Starościak: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1961 oraz W. Dawidowicz: *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 14-19 i tam przytoczoną literaturę.

3 Zob. J. Szreniawski: *Emanuel Iserzon (1893-1985)*, „Organizacja-Metody-Technika" 1986, nr 1.

3. Wszystkie bez wyjątku zagadnienia przedstawione w artykule z 1958 r. nie straciły aktualności również dzisiaj. Część z nich stanowi przedmiot nieprzerwanych dyskusji teoretycznych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego (strona, wady aktu administarcyjnego), część w swojej szacie normatywnej i praktyce stosowania jest poddawana ostrej krytyce (rozprawa, skargi), pozostałe nabierają nowych treści w zmienionych warunkach ustrojowych (funkcje zlecone, uznanie administracyjne). Wszystkie łączy fakt, że są tradycyjnymi i fundamentalnymi problemami każdego postępowania przed organami administracji, więc przez to relatywnie często stają się obiektem zainteresowania organów powołanych do kontroli funkcjonowania administracji publicznej. Ich działalność, w szczególności Naczelnego Sądu Administracyjnego i Rzecznika Praw Obywatelskich, ułatwia nauce prawa nie tylko bardziej rzetelną systematyzację prawa administracyjnego, precyzyjniejsze definiowanie pojęć prawnych, czy dokonywnie wykładni doktrynalnej w szerszym niż dotąd zakresie, ale również wspomaga analizę praktyki stosowania prawa.

Bez ryzyka popełnienia poważniejszego błędu można stwierdzić, że łączenie funkcji sędziego lub adwokata ze stanowiskiem profesora uniwersytetu stanowi jedno z naturalniejszych rozwiązań, w istocie rzeczy pozornej sprzeczności pomiędzy teorią prawa a jego praktyką. Przykład Profesora E. Iserzona udowadnia, że jest to rozwiązanie godne naśladowania.

II. 1. „Nie jest teoretycznie do pomyślenia stworzenie wspólnego postępowania dla różnych postaci działalności administracji państwowej" (s. 383). „W zakresie jurysdykcji organy sądowe i administracyjne powinny stosować analogiczne zasady procedury" (s. 387). „Przepisy ogólnego postępowania powinny mieć z natury rzeczy moc naprawdę powszechną, chyba że w materiach w nim uregulowanych inne przepisy stanowią inaczej" (s. 389).

Problem zakresu stosowania przepisów o ogólnym postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza w sprawach regulowanych odrębnymi przepisami procesowymi, powstał równocześnie z wejściem w życie pierwszej hiszpańskiej kodyfikacji tej procedury z 1889 r. i jest nadal aktualny. Można przyjąć założenie, że racjonalny ustawodawca zmierza do stworzenia jednolitego trybu postępowania dla każdej z podstawowych gałęzi prawa, zaś wyjątki od tego mogą być uzasadnione jedynie szczególnym charakterem danego rodzaju spraw (np. wizy) lub organów je załatwiających (np. wojsko), albo łącznie pierwszym i drugim (np. przekroczenia dyscyplinarne pracowników mianowanych). Ilość wyłączeń powinna dążyć do zera. Nie jest jednak możliwe rozwiązanie sprzeczności pomiędzy postulatem jednolitości postępowania przed organami państwa i koniecznością przestrzegania prakseologicznych zasad działania tychże organów bez uwzględnienia założeń bieżącej polityki administracyjnej. Nie da się wykluczyć sytuacji, w której unormowanie szczególnego trybu postępowania w konkretnym rodzaju spraw okaże się skuteczniejsze w rozwiązaniu konfliktu społecznego niż sztywne trzymanie się założeń czystości konstrukcji teoretycznej.

Nowelizacja k.p.a. z 1990 r. dała podstawę do wznowienia dyskusji nad stosunkiem kodeksu do postępowań szczególnych przez przyjęcie generalnej klauzuli zaskarżalności decyzji do NSA (art. 196 k.p.a.) i ogólnej klauzuli derogacyjnej (art. 3 ustawy z 1990 r.), na mocy której straciły moc wszelkie prze-

pisy szczególne, ograniczające dopuszczalność zaskarżenia decyzji do sądu administracyjnego, oraz wobec uchylenia zakazu stosowania k.p.a. w sprawach powszechnego obowiązku obrony i należących do właściwości wojskowych organów administarcji państwowej (art. 3 § 2 pkt 1 i 2 k.p.a.). W jednym z orzeczeń NSA wyraził pogląd o bezwzględnym prymacie przepisów kodeksu nad postanowieniami zawartymi w postępowaniach szczególnych i uznał dopuszczalność odwołania poborowego od decyzji wojskowego komendanta uzupełnień w sprawie odroczenia zasadniczej służby wojskowej[4]. Stwierdzenie takie trudno uznać za prawidłowe, bowiem art. 3 ustawy z 1990 r. uchylił przepisy szczególne ograniczające prawo obywatela do sądu, lecz nie przepisy regulujące postępowanie w sprawach powszechnego obowiązku obrony. Podobnie rzecz się ma z art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy z 1990 r., który skasował zakaz stosowania przepisów k.p.a. w tej sprawie, ale nie nadał tym przepisom mocy prawnej wyższej niż ustawy normujące sprawy wojskowe. Na gruncie obowiązującego prawa kodeks stosuje się w postępowaniach szczególnych jedynie wówczas, gdy jego przepisy nie są sprzeczne z przepisami tych procedur, jak też w zakresie nie regulowanym przez te procedury. Oznacza to konieczność przestrzegania przez organy wojskowe wszystkich gwarancji procesowych strony, bez względu na brzmienie przepisów normujących postępowania szczególne, chyba że te ostatnie wyraźnie postanawiają inaczej. Oznacza to również rozszerzenie zakresu stosowania przepisów k.p.a. oraz zbliżenie modelu postępowań w sprawach wojskowych do ogólnego postępowania administracyjnego. Jeżeli pozwolą na to założenia polityki administracyjnej państwa, dotyczącej obronności i bezpieczeństwa publicznego, to następnym krokiem ustawodawcy może być już tylko ustanowienie obowiązku bezpośredniego stosowania w pełnym zakresie kodeksu do spraw tu omówionych.

Problem stosowania przepisów k.p.a. do postępowań nie normowanych jego postanowieniami ma jeszcze jeden aspekt, na który zwrócił uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich podczas analizy postępowań kwalifikacyjnych w sprawach o nadanie stopni i tytułów naukowych (RPO 7180/88/VIII)[5]. Rzecznik uznaje istnienie pewnych stałych reguł dokonywania czynności przez organy administracji wobec obywateli bez względu na uregulowanie lub brak prawnej regulacji ciągu takich czynności (procedury). Jego zdaniem konieczne jest tutaj zachowywanie gwarancji proceduralnych zawartych w przepisach k.p.a., gdyż mają one znaczenie uniwersalne. Nie chodzi tu wcale o problem subsydiarnego stosowania k.p.a. w postępowaniu kwalifikacyjnym, ale o przestrzeganie ogólnych zasad, właściwych każdej nowoczesnej procedurze, które zostały wpisane do kodeksu. Nie jest konieczne istnienie osobnego przepisu dla udzielenia obywatelowi informa-

---

[4] Według ówczesnego art. 37 ust.4 ustawy z 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL (t.j. Dz.U. z 1988 r. Nr 30, poz 207) taka decyzja była ostateczna i mogła być zmieniona jedynie z urzędu. Orzeczenie NSA przytacza S. Małecki: *Kodeks postępowania administracyjnego a procedury autonomiczne w wojsku w świetle zmian KPA w 1980 i 1990 r.* (Próba podsumowania), „Wojskowy Przegląd Prawniczy" 1991, nr 2, s. 56. Nowelizacja ustawy z 25 X 1991 r. (Dz.U. Nr 113, poz.491) zmieniła właściwość organów i wprowadziła odwołanie od orzecznictwa rejonowej komisji poborowej.

[5] Wszystkie wystąpienia RPO i orzeczenia NSA powoływane w tekście zostały opublikowane odpowiednio w „Informacji Biura Rzecznika Praw Obywatelskich" i „Orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego", chyba że w przypisie zostało podane inne miejsce ich publikacji.

cji urzędowej, dla wysłuchania jego racji, do wyjaśnienia stanu faktycznego rzutującego na działanie organu, dla uzasadnienia decyzji i wskazania możliwości jej kontroli. Jednakże taki przepis jest bezwzględnie konieczny dla ustanowienia odstępstw od wymienionych reguł.

Weryfikacja pracowników urzędów państwowych przeprowadzona w latach 1990-1991 skłoniła RPO do sformułowania wymogów, jakie muszą być honorowane w każdym postępowaniu z udziałem organu państwa. Rzecznik stwierdził (RPO 63065/90/I, RPO 65390/90/I, RPO 63058/90/I), że jednym z celów podjętej interwencji jest „podważenie archaicznej wizji podejmowania decyzji jako działania arbitralnego, mającego przekonywać samym faktem, że jest legalna. [...] Rzetelna procedura wymaga wysłuchania zainteresowanego, ustosunkowania się do dowodów w sprawie, opracowania poważnych motywów decyzji, zakomunikowania ich zainteresowanemu i zapewnienia środka odwoławczego. Decyzja powinna być nie tylko legalna, lecz przede wszystkim sprawiedliwa".

W kolejnym wystąpieniu (RPO 90310/91/I) Rzecznika znajdujemy stwierdzenie, że obywatel ma prawo do jasnych i czytelnych zasad procedury, regulowanej przez ustawodawcę lub wynikającej z powszechnie akceptowanych standardów demokratycznego państwa prawnego. Istnieje wiele różnic pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym[6], niemniej jednak łączy je wspólnota elementarnych zasad rzetelności proceduralnej przestrzeganych w każdym cywilizowanym państwie[7]. W takim też znaczeniu należy rozpatrywać zgłoszony przez E. Iserzona postulat stosowania w postępowaniach administracyjnym i sądowym analogicznych zasad, tym bardziej, że w późniejszym opracowaniu przestrzegał przed mechanicznym naśladownictwem w postępowaniu administracyjnym konstrukcji wypracowanych na gruncie procedur sądowych[8].

2. „Nie ma powodów, by organy tego typu (organy niepaństwowe powołane do wykonywania funkcji administracji państwowej – W.T.) w swej działalności jurysdykcyjnej stosowały procedurę odmienną od procedury stosowanej przez organy państwowe w toku analogicznej działalności" (s. 388).

Organy powołane do kontroli administracji publicznej najczęściej wypowiadały się na temat funkcji zleconych administracji w kontekście nieprawidłowej działalności ZBoWiD, dotyczącej uprawnień socjalnych kombatantów. Pierwsza grupa spraw wiąże się z konstrukcją przepisów wewnątrzorganizacyjnych, na podstawie których były przyznawane uprawnienia. Rzecznik wyraził pogląd, że organizacja społeczna wykonując powierzone jej przez państwo funkcje zlecone organu administracji jest zobowiązana tak skonstruować przepisy, by spełniały one takie same wymogi, jak przepisy prawa powszechnie obowiązującego (RPO 45/88/Ł). Jeśli organizacja podejmuje się tego rodzaju działań, to jest zobowiązana do przestrzegania reguł wypływających z przepisów prawa (RPO 14070/88/I).

---

[6] Zob. J. Łętowski: *Postępowanie administracyjne a postępowanie sądowe*, „Studia Iuridica" 1990, t.18.

[7] „Zalecenia Rady Europy w zakresie administrowania dotyczą przede wszystkim sfery postępowania organów administracji, a nie rozwiązań prawa materialnego. [...] O «europejskim» charakterze państwa i jego organów świadczy przede wszystkim standard uregulowań postępowania tych organów": J. Łętowski: *Glosa do wyroku NSA z 5 VI 1991 r. (II SA 35/91)*, „Orzecznictwo Sądów Polskich" 1992, nr 1, poz.25, s. 51.

[8] E. Iserzon: *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 209.

Stanowisko Rzecznika podzielił Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, że organizacje społeczne pełniące funkcje zlecone administracji i ich akty, podjęte w ramach wykonywania tych funkcji, należy traktować identycznie jak organy państwa i ich akty prawne, bowiem organizacja społeczna wykonuje w oznaczonym zakresie władztwo państwowe, a nie swoje własne prawa[9].

Druga grupa spraw ma za przedmiot zakres obowiązywania zasady prawdy obiektywnej. Rzecznik i NSA zgodni są co do tego, że postępowanie administracyjne w naszym kraju jest na niej oparte oraz, że jej rygorom podlegają obok organów administracji rządowej i samorządowej także podmioty pełniące funkcje zlecone administracji. Te ostatnie nie mogą modyfikować powyższej zasady w drodze wydania odmiennych uregulowań podczas rozpatrywania spraw indywidualnych rozstrzyganych w postępowaniu administracyjnym. W państwie prawnym nie wolno dopuszczać do sytuacji, w których na skutek wydania przepisów wykonawczych zostają ograniczone uprawnienia obywatela wynikające bezpośrednio z przepisów ustawy (RPO 45/88/Ł). Organizacja społeczna ma obowiązek prowadzenia postępowania zgodnie z zasadami określonymi w k.p.a., zatem jest niedopuszczalne stosowanie formalnej teorii dowodów przez ustanowienie w akcie wewnątrzorganizacyjnym reguły, że daną okoliczność można udowodnić jedynie tam wymienionymi środkami dowodowymi (II SA 1223/84, II SA 961/88).

3. „Stroną w postępowaniu administracyjnym jest każdy, kto żąda czynności organu, do kogo czynność organu jest zwrócona lub kto twierdzi, że czynność organu narusza jego prawo" (s. 392).

Nauka prawa administracyjnego nie uzgodniła jednolitego stanowiska odnośnie materialnej lub procesowej koncepcji strony na gruncie art. 28 k.p.a.[10]. Także orzecznictwo NSA dalekie jest od jednomyślności, niemniej jednak daje się zauważyć pewien zarys ewolucji poglądów judykatury. W początkowym okresie działalności sądu administracyjnego dominowała materialna koncepcja strony. Jeżeli interes prawny lub obowiązek nie stanowił podstawy legitymacji procesowej skarżącego, wówczas NSA skargę odrzucał jako pochodzącą od osoby nieuprawnionej (II SA 715/82). Autorzy pierwszego komentarza do k.p.a. po nowelizacji z 1980 r. przychylili się do powyższej koncepcji, równocześnie powołując jako ilustrację swego wywodu wyrok NSA w sprawie SA 1452/81[11]. Odejście od pierwotnego stanowiska nastąpiło w połowie lat osiemdziesiątych. Sąd administracyjny przyjął, że ustalenie, czy żądanie pochodzi od strony, powinno nastąpić w decyzji rozstrzygającej sprawę co do jej istoty lub w inny sposób kończącej postępowanie, bowiem przepisy k.p.a. nie dają podstawy do wydania odrębnego

---

[9] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 20 XII 1988 r. (U 10/88). „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego" 1988, poz. 8. Wykonywanie funkcji zleconych administracji zostało ZBoWiD odebrane ustawą z 24 I 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. Nr 17, poz. 75).

[10] Poglądy nauki omawia J. Filipek: *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1979, nr 11.

[11] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1985, s. 113. Również J. P. Tarno stwierdza, że sporne zagadnienie zostało jednoznacznie rozstrzygnięte w orzecznictwie NSA w kierunku materialnoprawnej legitymacji strony; *Przepływ informacji o organach administracji a przepisy normujące administracyjne postępowanie ogólne*, Łódź 1986, s. 45, przyp. 95.

od decyzji aktu administracyjnego (np. postanowienia odmawiającego uznania za stronę) orzekającego o tym, czy dana osoba jest czy nie jest stroną (III SA 97/86). W uzasadnieniu orzeczenia znalazło się wyraźne stwierdzenie, że wyłącznym elementem pozwalającym uznać osobę za stronę postępowania jest występowanie interesu prawnego lub obowiązku, zaś o tym decydują przepisy prawa materialnego. Jak łatwo zauważyć to orzeczenie ma charakter „przejściowy", gdyż wychodząc z koncepcji materialnej strony – jest nią ten, kto legitymuje się interesem opartym na prawie materialnym – skłania się ku elementowi charakterystycznemu dla koncepcji procesowej – kontrola legitymacji procesowej następuje nie przed wszczęciem postępowania, ale dopiero w decyzji kończącej postępowanie. W kierunku ostatniej koncepcji poszedł NSA również w sprawie IV SAB 23/87, gdzie w uzasadnieniu wyroku ją rozstrzygającego uznał, że zasadność stanowiska osoby zgłaszającej organowi administracji swoje żądanie ma być zweryfikowana dopiero w toku postępowania prowadzonego z jej udziałem, czemu należy dać wyraz w decyzji kończącej postępowanie w danej sprawie. Powyższa uwaga odnosi się tak do postępowania przed organem I instancji, jak też do postępowania odwoławczego.

Dwa ostatnie wyroki NSA wskazują na odejście od sztywnej linii orzecznictwa, preferującego koncepcję materialną strony postępowania. Sąd umożliwia organowi administracji odroczenie wydania rozstrzygnięcia problemu dotyczącego statusu osoby żądającej jego czynności aż do momentu zakończenia postępowania w instancji. Należy podkreślić fakt, że taka osoba w toku postępowania jest traktowana jak strona, dla umożliwienia jej wyartykułowania stanowiska i obrony mniej lub bardziej rzeczywistego interesu w wydaniu decyzji. Dopiero decyzja kończąca postępowanie rozstrzyga o statusie takiej osoby, czyli NSA dopuszcza sytuację, że w postępowaniu weźmie udział ten, kto obiektywnie nie powinien być uznany za stronę, a tylko miał subiektywne przekonanie o tym, że jego interes powinien być prawnie chroniony. Wiąże się z tym problem ochrony zaufania osoby dopuszczonej do udziału w postępowaniu, w wyniku którego okazało się, że ta stroną nie jest. Sąd administracyjny udzielił takim osobom ochrony i wyraził pogląd, że „skarga osoby potraktowanej przez organ administracji jako strona postępowania administracyjnego, nie może być przez NSA odrzucona z tego tylko powodu, że nie jest ona stroną w rozumieniu przepisów prawa administracyjnego"[12]. Także Rzecznik miał na uwadze m.in. art. 8 k.p.a. formułując tezę, że „kodeks nie przewiduje sytuacji, w której obywatel, zależnie od stadium postępowania, raz jest, innym razem zaś nie jest stroną tego samego postępowania" (RPO 66915/90/V).

Przedstawione tu poglądy NSA stanowią należytą podstawę do przyjęcia zapatrywania, że zwraca on większą uwagę na ochronę osób zainteresowanych w wydaniu decyzji rozstrzygającej o uprawnieniach i obowiązkach, niż na przejrzystość teoretycznych konstrukcji. Przyjęcie za podstawę orzekania procesowej koncepcji strony bardziej odpowiada dyrektywom płynącym z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 1 Konstytucji RP) niż stanowi efekt logiczno-

---

12 Wyrok NSA z 27 V 1988 r. (IV SA 164/88), „Gospodarka-Administracja Państwowa" 1988, nr 19 z komentarzem H. Starczewskiego.

językowej wykładni określenia strony z art. 28 k.p.a. Konstytucja RP gwarantuje obywatelowi prawo do rzetelnej procedury oraz prawo zaskarżenia rozstrzygnięcia organu państwa do niezawisłego sądu, zatem potrzebna jest interwencja ustawodawcy dla dostosowania art.28 k.p.a. do treści powyższych praw obywatelskich. Poglądy nauki prawa administracyjnego odnoszące się do zalet i wad poszczególnych koncepcji zostały już wykrystalizowane, orzecznictwo zmierza ku szerszej ochronie praw obywateli, więc następny krok należy już tylko do ustawodawcy. W ten sposób postulat E. Iserzona sprzed 35 lat nadal pozostaje aktualny[13].

4. „Strona jest w każdym stanie sprawy uprawniona do przeglądu akt dotyczących jej sprawy i sporządzania z nich notatek. Strona jest również uprawniona do otrzymywania odpisów dokumentów załączonych do sprawy" (s. 400).

Na gruncie orzecznictwa NSA można zastanawiać się nad możliwościami pośredniej kontroli przez Sąd odmowy udostępnienia stronie akt sprawy. Jedynie pośredniej, gdyż art. 196 § 3 pkt 1 znowelizowanego w 1990 r. kodeksu nie przewiduje sądowej kontroli postanowień w tej kwestii. Zasadność nieudostępnienia akt może być kontrolowana w trakcie rozpoznawania skargi na ostateczną decyzję kończącą postępowanie, w którym odmówiono wglądu do akt. Skoro odmowa udostępnienia stronie dokumentu z akt sprawy jest uznawana za naruszenie przepisu postępowania, w stopniu mającym istotny wpływ na wynik sprawy (II SA 967/83) oraz udostępnienie akt stanowi konkretyzację zasady ogólnej informowania stron z art. 9 k.p.a., a te są dla organów administracji wiążące (I SA 258/82), to oczywiste nie zastosowanie lub nieprawidłowe zastosowanie zasad ogólnych, w stopniu prowadzącym do istotnego ograniczenia uprawnień strony w postępowaniu, stanowi rażące naruszenie przepisów o postępowaniu administracyjnym (I SA 355/83) i zobowiązuje sąd administracyjny do uchylenia zaskarżonej decyzji (II SA 1161/84)[14].

5. Ograniczone ramy artykułu nie pozwalają na rozwinięcie kolejnych istotnych zagadnień, w pewnym zakresie wykraczających poza typową problematykę postępowania administracyjnego. Orzecznictwo sądowe, praktyka RPO i literatura są obszerne, czego pod żadnym pozorem nie wolno utożsamiać z jednolitością stanowisk i poglądów.

a) „Akty administracyjne z zakresu «swobodnego uznania» będą podlegały kontroli sądowej w ramach kwestii, czy granice uznania nie zostały przekroczone" (s. 397)[15].

b) „Jeśli prawo upoważnia organ administracyjny do regulowania pewnej kategorii stosunków społecznych według uznania nieograniczonego lub ograniczonego, organ powinien kierować się w orzekaniu ustalonym stanem fak-

---

[13] Ostatnio za procesową koncepcją strony opowiedział się J. Łętowski: *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 238-240.

[14] Zob. szerzej W. Taras: *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, Annales UMCS" Sectio G-Ius vol. XXXIX, 1992.

[15] M. Wyrzykowski: *Sądownictwo administracyjne w PRL*, Warszawa 1983, s. 91-98; M. Mincer: *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983; K. Nowacki: *Kontrola decyzji opartych na uznaniu administracyjnym*, Wrocław 1986.

tycznym oraz interesem strony, uzgodnionym z interesem powszechnym" (s. 398-399)[16].

c) „Każde orzeczenie powinno być uzasadnione" (s. 401)[17].

d) "Przyszły k.p.a. powinien recypować uznanie istnienia aktów administracyjnych nieważnych, podlegających uchyleniu *ex tunc*, dając mu tylko definicję ogólną według teorii gradacji wad, definicję niedoskonałą, ale jedynie możliwą w obecnym stanie doktryny. Powinien pominąć kazuistykę [...], pozostawiając ustalenie wypadków nieważności orzecznictwu" (s. 405)[18].

6. Instytucja skarg „zawiodła pokładane w niej przez społeczeństwo nadzieje, a dziś jest zmorą administracji. Nie pozbędziemy się tych skarg dlatego, że ludzkość będzie się póty skarżyła, póki będzie miała powód być niezadowolona z administracji" (s. 402).

Do głosów krytyki instytucji skarg dołączył RPO, który skierował wystąpienie generalne do kilkunastu organów państwa (RPO 47894/89/V). Podstawowe zarzuty Rzecznika wobec działu VIII k.p.a. i nieprawidłowej praktyki organów administracji dają się sprowadzić do trzech następujących kwestii: 1) na skutek wadliwości rozwiązań prawnych nie sposób precyzyjnie na podstawie prawnych kryteriów odróżnić skargę jako „informację zawierającą treści nadające się do zbadania wyłącznie w trybie poza postępowaniem administracyjnym, np. w drodze kontroli (skarga właściwa)" od skargi jako „czynności procesowej"; 2) wadliwość regulacji prawnej sprzyja kształtowaniu się błędnej praktyki, polegającej na przekazywaniu skarg według właściwości, często do organu niższego, którego działalność stała się powodem złożenia skargi, bez odróżnienia przedstawionych tu rodzajów skarg, przez co „funkcja skargi zostaje wypaczona, gdyż sygnalizowane przez obywatela uwagi zostaną w toku administracyjnego postępowania ogólnego uwzględnione jedynie o tyle, o ile mają one wpływ na wynik sprawy"; 3) brak pouczeń dotyczących sytuacji prawnej obywateli staje się przyczyną powstania bezzasadnego przekonania, że system skarg służy zagwarantowaniu im całkowitej ochrony interesów z pominięciem innych postępowań. Wymienione uwagi krytyczne skłoniły Rzecznika do wyrażenia opinii: „w tym stanie rzeczy istniejący system skargowy sam w sobie staje się czynnikiem wzbudzającym frustrację i agresję społeczną, mając w założeniu służyć rozładowywaniu konfliktów".

[16] M. Wyrzykowski: *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 120-158; M. Zdyb: *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego*, Lublin 1991, s. 220-245.

[17] J. Zimmermann: *Motywy decyzji administracyjnej i jej uzasadnienie*, Warszawa 1981; W. Taras, A. Wróbel: *Zarys koncepcji państwa prawnego w praktyce Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 1991, s. 62-63. Z przytoczonych w ostatniej pracy orzeczeń NSA i wystąpień RPO jasno wynika teza, że dzisiaj już nie wystarczy samo sporządzenie uzasadnienia decyzji, lecz problemem staje się sporządzenie uzasadnienia zgodnie z wymogami art. 107 § 3 k.p.a.

[18] B. Adamiak: *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986; J. Jendrośka, B. Adamiak: *Zagadnienia rażącego naruszania prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1986, nr 1; A. Zieliński: *O „rażącym" naruszeniu prawa w rozumieniu art. 156 k.p.a.*, „Państwo i Prawo" 1986, nr 2; Z. Cieślak: *O „rażącym" naruszaniu prawa w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1986, nr 11; J. Borkowski: *Zagadnienie nieważności decyzji administracyjnej*, „Acta Universitatis Vratislaviensis" 1990, Prawo, nr 168.

III. Nauka nie ma zbyt wielu związków z demokracją i równością. Jej historia odsuwa w cień setki i tysiące nazwisk ludzi z dumą określających siebie uczonymi i to nawet, jeśli tytułem do takiego stwierdzenia było coś więcej niż pozostawanie w stosunku pracy z uniwersytetem lub inną jednostką badawczą. Tym samym można przypisać nauce swoistą cechę uprzedmiotowienia osób, bowiem zachowuje jedynie ich osiągnięcia, natomiast nazwisko z czasem zostaje sprowadzone do roli hasła wywoławczego określonego zagadnienia. Nauka pomija jednostkę na rzecz idei, ale równocześnie przez zachowanie myśli ludzkiej utrwala choćby nikłą pamięć o jej twórcy. Można uznać za prawdziwe stwierdzenie, że im większy wkład danej osoby w rozwój wiedzy, tym chętniej poszukuje się wiadomości o jej życiu. Teza ta implikuje pytanie o kryterium oceny indywidualnego dorobku na tle dotychczasowego stanu wiedzy. Jeśli wierzyć słowom wybitnego filozofa, że rozwój nauki wcale nie następuje poprzez mnożenie problemów badawczych, ale na skutek nieustającego ukazywania w nowym świetle owych kilkunastu zasadniczych zagadnień każdej gałęzi nauki, jakie pojawiły się u jej zarania, to imię Profesora Emanuela Iserzona na zawsze będzie związane z nauką prawa administracyjnego.

SUMMARY

The study makes reference to a 1958 article Emanuel Iserzon in *Państwo i Prawo* (State and Law). The activities of the Chief Administrative Court and the Ombudsman largely contribute to the deepening of scientific discussion on the institutions of administrative proceedings. Some of them are still the object of contentions (the party, faults of an administrative act), others in their present normative form are undergoing criticism (trial, complaints) and the rest assumes new meanings in the changing political system (delegated functions, administrative recognition). Professor Iserzon's work demonstrates that development of science does not lie in multiplying problems as in continuous discussion on fundamental issues of a particular branch of science.